Program for Change

Building on the strength of Ontario's Credit Unions and Caisses Populaires

Ministry of
Financial Institutions

August 1986

TABLE OF CONTENTS

		Page
SUMMARY		i
I	INTRODUCTION	1
	The Co-operative Ethic	
	Financial Capacity	
	Bonds of Association	
	Diverse and Flexible Service	
	Ability to Respond to Needs	
	Deposit Insurance	
II	KEYS TO CONSTRUCTIVE CHANGE	4
III	STABILITY, CONFIDENCE AND GROWTH	4
	A Program of Government Support	
	Capitalization of Accumulated Losses and Deficit Compensation	
	The Enhancement of Capital and Surplus	
	Taxation as it Affects Building Surplus	
	Monitoring of Surplus by Government, Leagues and Deposit Insurer	
	Deposit Insurance	
	Assessments Levied by the Deposit Insurer	
	Prudent Lending and Investment	
	Uniform Financial Reporting	
IV	PUBLIC SERVICE AND PROTECTION	9
	Management Decision-Making	
	Examinations	
	Bonds of Association	
	Conflicts of Interest and Self-Dealing	
	Board of Directors	
	Bonding and Faithful Performance	
V	BUILDING FOR THE FUTURE	11
	Government Support Program	
	Roles of Leagues, Deposit Insurer and Government Regulators	
	Role of Leagues	
	Role of Deposit Insurer	
	Role of the Ministry of Financial Institutions	
VI	TIMETABLE	15
VII	CONCLUSION	16

PROGRAM FOR CHANGE:
BUILDING ON THE STRENGTH OF
ONTARIO'S CREDIT UNIONS AND CAISSES POPULAIRES

SUMMARY

The purpose of this paper is to put forward a series of initiatives designed to lay the groundwork for the self-growth of Ontario's credit unions and caisses populaires. Included in these proposals is a financing program to assist the industry.

Thoughtful comments on changes needed have been received from representatives of credit unions and caisses populaires in the form of a paper entitled "A Proposal to Strengthen the Credit Union/Caisse Populaire System". There is a readiness for constructive change, building on a history of mutual help and principles of co-operation. A number of areas require attention and the most appropriate way to address change is through a comprehensive and integrated approach which builds on past experience and the inherent strengths of the credit union and caisse populaire system.

Credit unions and caisses populaires, their leagues, the deposit insurer and regulators, can respond to the broad range of needs and the unique nature of credit unions and caisses populaires by using the skills of each group, and the financial underpinning of retained earnings held in credit unions and caisses populaires. Recognition must be given, however, to the need to ensure that investment standards and other measures are in place to reduce the potential for financial difficulties and to improve the system's future capacity to address unfavourable trends as they arise. In particular, additional emphasis on the building of capital and reserves is needed.

The "Program for Change: Building on the Strength of Ontario's Credit Unions and Caisses Populaires", brings together those elements which will facilitate constructive change and provide a framework for the future operation of credit unions and caisses populaires in Ontario. Major elements are:

- a five-year program of support from the Province of Ontario with a loan guarantee of up to $50 million to assist in rehabilitation of credit unions and caisses populaires;

- clarification of the definition of "capital" for the purpose of capital and surplus calculation and requirements that capital and surplus levels be enhanced over a five-year period;

- a policy review of the tax treatment as it affects the building of surplus;

- a prudent and diversified portfolio approach to loans and investments by credit unions, caisses populaires and leagues, and loans from leagues to their members;

- additional controls over self-dealing and conflicts of interest;

- an emphasis on enhancing management skills in credit unions and caisses populaires; and

- measures to strengthen corporate governance, including a requirement for audit committees within the boards of directors of credit unions, caisses populaires and leagues.

The implementation of the government support program is designed to be accomplished through the exercise of co-operative action by credit unions and caisses populaires, leagues, the deposit insurer and government regulators. Responsibilities and authority of those involved in the rehabilitation process are clearly delineated in the proposals.

The successful implementation of the proposals outlined in this paper will depend on the extension of the strong co-operative ethic and will result in a future of opportunity and continued service for Ontario's credit unions and caisses populaires.

The Government has invited comments on its proposals with the objective of commencing program implementation by January 1, 1987.

INTRODUCTION

Ontario's credit unions and caisses populaires have gained the confidence of nearly two million members. Theirs has been a history characterized by innovation in financial intermediary service and substantial growth in both size and market share. With approximately seven billion dollars in assets, credit unions and caisses populaires now reach out across Ontario through 859 individual units and three trade associations or leagues: Credit Union Central of Ontario, La Federation des caisses populaires de l'Ontario Inc. and L'Alliance des Caisses Populaires de l'Ontario Ltee. Confidence in the system has been reinforced through the Ontario Share and Deposit Insurance Corporation (OSDIC) which provides a system of deposit insurance, and through a framework of regulatory responsibilities articulated in the Credit Unions and Caisses Populaires Act and carried out through the Credit Unions and Co-operatives Services Branch of the Ministry of Financial Institutions.

Like other financial institutions, credit unions and caisses populaires found the late 1970s and early 1980s to be a period of volatile fluctuation in interest rates and deposit patterns. For some, the result was the accumulation of deficits which subsequent earnings could not eliminate. In many cases, these situations have been dealt with through action by leagues, the troubled units themselves, the deposit insurer and government regulators; some situations still seek an appropriate resolution. It is recognized that initiatives to provide resolution of outstanding cases should be part of a comprehensive approach which benefits from the experience of the recent past and builds on those aspects of credit unions and caisses populaires which have served Ontario since the turn of the century.

The authors of the paper "A Proposal to Strengthen the Credit Union/Caisse Populaire System", representing Credit Union Central, La Fédération, L'Alliance, the Association of Credit Unions of Ontario and Civil Service Co-operative Credit Society on its own behalf and on behalf of Hepcoe Credit Union and St. Stanislaus-St. Casimir's (Toronto) Parish Credit Union, have provided many thoughtful comments on approaches to the reinforcement of the credit union and caisse populaire system for Ontario. They, with others, most notably the Dupré Task Force on Financial Institutions, have created a climate for constructive change and an expectation of co-operative effort to achieve such change.

The time has come to build for a strong future with Ontario's credit unions and caisses populaires. Fortunately, the building blocks for that future are all present:

The Co-operative Ethic of the Credit Union and Caisse Populaire System

The history of mutual help and the philosophy of co-operation inherent in the industry is available to effect concerted action in addressing problems and ensure the minimization of future recurrence. A responsible view of the long-term interests of all credit unions and caisses populaires can be juxtaposed with the more short-term motives of the primarily profit-minded.

The Overall Financial Capacity of the Credit Unions and Caisse Populaires

The retained earnings of the credit unions and caisses populaires greatly outweigh the deficits which have accumulated. Those credit unions and caisses populaires which are able to lend support in rehabilitation greatly outnumber those in need of assistance. This favourable balance, combined with appropriate government support, underlines the feasibility of the co-operative resolution which is so philosophically desirable.

The Existence of Viable Credit Union and Caisse Populaire Bonds of Association

Credit union and caisse populaire membership is based on a bond of association, such as employment in a certain industry or membership in a certain congregation or residence in a defined geographic area. The bond between members makes a credit union or caisse populaire more than a place of monetary transaction. The role of the caisse populaire in the culture of Ontario's French-speaking community is a strong example. Such bonds increase the likelihood of membership involvement which is so vital to future innovation and financial stability.

A Base of Individual Credit Unions and Caisses Populaires Offering Diverse and Flexible Service to the Public

The diverse character of Ontario's individual credit unions and caisses populaires has enabled the provision of unique and valuable services to members. These have included desirable hours of operation, locations in remote areas, assistance in many languages, innovative consumer products that reflect workplace payment arrangements and assistance to non-profit community groups. Maintaining the unique nature of credit unions and caisses populaires ensures the future provision of the type of services that has led members to seek out credit unions or caisses populaires.

The Ability to Respond to Diverse Needs and Capacities Within Credit Unions and Caisses Populaires

The three leagues, the deposit insurer and government regulators are accustomed to dealing with a large number of units in a manner which recognizes the unique nature of each credit union or caisse populaire. There is a recognition that thoughtful tailor-made approaches are appropriate for units requiring some form of assistance. The experience already gained in implementing such varied approaches is invaluable. In tackling deficit situations, this flexibility can provide pragmatic and realistic choices.

The Existing Support of Deposit Insurance

Deposit insurance is essential to consumer confidence. The public's positive assessment of Ontario's credit unions and caisses populaires reflects a sense of security and confidence. The existence of an established agency for dealing with Ontario's credit unions and caisses populaires affords the Government the possibility of timely change without major reorganizational activity. At the same time, it continues the safety net of deposit protection basic to maintenance of public confidence.

With these building blocks as a foundation, it is possible to design a plan which is consistent with key elements of the credit union and caisse populaire system and responds to the expectation of co-operative change. Proposals made for such change are based on this approach and build from a firm base to a stronger future.

KEYS TO CONSTRUCTIVE CHANGE

Fulfilling the expectation of constructive change while building on the foundation already set by Ontario's credit unions and caisses populaires requires that certain fundamental issues be addressed. The key aspects to be dealt with are those elements which will facilitate a program of change and provide a framework for the future operation of credit unions and caisses populaires.

This section highlights those aspects of reform which are critical to the success of an integrated approach to the regulation and administration of Ontario's credit unions and caisses populaires. They relate to the goals of stability, confidence and growth in a climate of public protection and continued service. The following section provides a more detailed outline of the program of government support for rehabilitation of credit unions and caisses populaires with accumulated deficits.

STABILITY, CONFIDENCE AND GROWTH

A stable basis for credit unions and caisses populaires is the essence of public confidence. Public confidence in turn fuels the growth of a financial institution. The synergy between stability, confidence and growth is the focus of proposals designed to reinforce the foundations of economic prosperity for credit unions and caisses populaires and decrease the likelihood of future difficulties.

A Program of Government Support

It is proposed that a loan guarantee of up to fifty million dollars be provided by the Province of Ontario to the deposit insurer for the insurer to fund a five-year rehabilitation program for credit unions and caisses populaires. Individual units, leagues, the deposit insurer and government regulators will all have defined responsibilities to ensure that the program is effective in resolving situations where outside assistance is warranted.

Details of the operation of this planned support program are provided in the next section.

Capitalization of Accumulated Losses and Deficit Compensation

It has been a practice within the industry that when a unit is purchased by another credit union or caisse populaire, the deficit of that unit is taken into the balance sheet of the merged entity as an asset and named as "goodwill", on the grounds that the procedure stabilizes the problem unit. The difficulty is that this tends to obscure the fact that the purchasing organization then has an "asset" which does not have a clear market value.

It is recognized that accumulated losses can cause a major impediment to the recovery of units where they constitute any significant proportion of assets, thereby complicating merger proposals because of the adverse financial impact on the purchaser. Accordingly, it is proposed that the capitalization of losses should not be allowed, but that as part of the government support program through the deposit insurer, compensation be provided to the merged unit when the accumulated losses are such that income is seriously affected.

The Enhancement of Capital and Surplus

The cornerstone of a continuing strong credit union and caisse populaire system is retained surplus. An important emphasis during the next five years will be on building surplus, initially to satisfy statutory requirements for capital and surplus equal to 5 percent of assets. Credit unions and caisses populaires have supported the accumulation of capital and surplus to provide a cushion against economic downturn or unforeseen contingencies. It is recognized that surplus can provide stability, sustain public confidence and provide the base for sound asset growth.

However, some units and spokesmen for credit unions and caisses populaires have expressed concern about the extent to which the accumulation of surplus may limit growth and the payment of dividends. Adequate surplus enables the organization to generate superior earnings for the benefit of its members. It should be noted that any reduction in funds available for distribution will therefore be temporary.

Uncontrolled growth without regard to the accumulation of adequate surplus is not advantageous. Growth must not outstrip the surplus levels necessary for security and the protection of members' investments. The key to the ability to build adequate surplus lies in control over expenses and margins.

Some difficulties have been encountered in the past in that the definition of "capital" in the Credit Unions and Caisses Populaires Act lacks precision. There should be no doubt about what is intended when establishing necessary levels of surplus and capital.

It is proposed, therefore, that legislative changes be introduced to define capital as being shares held as a condition of membership. Such shares could only be withdrawn when the holder terminates his or her membership and only if the unit has sufficient surplus to redeem the shares. Capital shares would not be covered by deposit insurance.

Taxation as it Affects Building Surplus

One unique aspect of credit unions and caisses populaires is that their members are all shareholders and the tax system contains special provisions to recognize this fact. While dividends in ordinary corporations must be paid out after taxes, dividends to member shareholders are tax deductible for the credit union or caisse populaire but taxable as interest at the tax rate of the individual member. Income retained for surplus is taxable at a special low rate equal to that applicable for small businesses.

It is the government's policy to recognize the need for building adequate surplus as quickly as possible.

Credit union and caisse populaire representatives indicate that the corporate tax rules may still inhibit the building of surplus.

The Treasurer of Ontario, in his budget of October 24, 1985, paralleled the federal special low tax rate for surplus retained in a credit union or caisse populaire for reserve requirements. At the provincial level, this represents a drop in rate from 15-1/2 to 10 points.

It is appropriate that a review of the taxation rules be carried out to determine the value of this incentive and other aspects of the existing taxation rules to determine to what extent they affect the accumulation of surplus.

Monitoring of Surplus by Government, Leagues and Deposit Insurer

Both the deposit insurer and government regulators now have a greatly improved monitoring capability which can be used to identify units needing help in improving their expense ratios, margins and retention of surplus. The deposit insurer will continue to be the main source of statistical information which will be made available to assist leagues in the work they do in performance improvement.

As part of the monitoring process, the Ministry of Financial Institutions will be closely following the accumulation of surplus and will allow exemptions from the surplus building requirements only where a unit is confronted with economic conditions over which it has no control and which make it impossible to achieve expected standards.

Deposit Insurance

Deposit insurance is vital to maintaining the strength of the system and is a mainstay of depositor confidence. Its purpose is to ensure that the public does not incur a loss when a financial institution cannot be rehabilitated. The existence of insurance provides both stability and depositor confidence and accordingly its funding is an appropriate responsibility for the financial institutions that benefit from this confidence.

While it has been suggested that deposit insurance premiums should be paid by government for an extended period, this would be contrary to accepted practice in Ontario's financial institutions and would not focus support where most needed. A moratorium on deposit insurance premiums would not channel assistance to credit unions and caisses populaires in need of financial help but would impact equally on all credit unions and caisses populaires regardless of need.

It is proposed, therefore, that each unit continue to pay for its own deposit insurance. This would be compatible with the spirit of co-operative responsibility that has been a hallmark of credit unions and caisses populaires.

Assessments Levied by the Deposit Insurer

A number of questions have arisen as to how assessments, levied prior to 1983 by OSDIC, should be shown on the balance sheets of credit unions and caisses populaires. Some units have already written them off, some are writing them off over a ten-year period and some are considering various other alternatives as to how they should be handled.

It has been suggested that the burden of writing off these assessments now would make it difficult to absorb the additional costs of providing assistance to units which are experiencing difficulty. It has also been suggested that these assessments should be regarded as assets in perpetuity, and that they should continue to be shown as undischarged liabilities either by the insurer or by the stabilization fund to which they have been transferred. The difficulty is that a large portion of these funds has been committed, or has already been used for rehabilitation and recovery purposes. Accordingly, assessments cannot be refunded.

It is proposed, therefore, that units which are still showing these assessments on their balance sheet be permitted to write them off during the five calendar years commencing January 1, 1987. This will facilitate an orderly absorption of the costs involved.

Prudent Lending and Investment

Diversification of risk is the key to successful portfolio management enabling units to withstand downturns in specific areas because they will have a limited effect on the investment portfolio as a whole.

It is proposed that the Credit Unions and Caisses Populaires Act be amended to ensure that all credit unions and leagues have controlled exposure in various types of loans and investments. A clear distinction should be made between loans and investment and limits should be defined to restrict exposure.

Legislation is also needed to address lending by leagues to their members. League lending is primarily for liquidity purposes. However, clarification is needed as to when it is appropriate to make loans for the purpose of bridge financing.

Uniform Financial Reporting

One major difficulty encountered in assessing progress made by credit unions and caisses populaires as a whole is that the fiscal years of individual units vary. Over 60 percent have their financial years ending in December and others are scattered throughout the calendar year.

It is proposed that following an appropriate phase-in period one common year-end be established.

PUBLIC SERVICE AND PROTECTION

The foremost concern for financial institutions must be the security of depositors' funds. The provision of security for these funds must be the primary objective in the development of an overall regime encompassing numerous elements which increase the likelihood of depositor protection. There must be shared responsibility by credit unions and caisses populaires as well as increased vigilance by government regulators.

Management and Decision-Making

Emphasis will be placed on management capability and sound decision-making as this is essential if credit unions and caisses populaires are to provide the service needed by members and, at the same time, continue to strengthen accumulation of surplus. Leagues will play a prominent role in the development of management expertise, but units themselves will continue to be encouraged to place top priority in the acquisition of superior management skills.

Examinations

The Ministry of Financial Institutions has built up a strong examination team which will be able to play a prominent role in ensuring compliance with the Credit Unions and Caisses Populaires Act and the maintenance of sound business practices.

Bonds of Association

Bonds of Association give members a special relationship with their credit union or caisse populaire and create a friendly and informal atmosphere. The opening of the bonds to encompass a wider membership can weaken this unique relationship. If the uniqueness of the bond is diluted, units may lose the loyalty of their members.

It is proposed that the traditional concept of a strong Bond of Association not be diluted, but be emphasized as a positive characteristic and a major reason for becoming a member of a credit union or caisse populaire.

Conflicts of Interest and Self-Dealing

Steps must be taken to minimize abuses resulting from conflicts of interest and to ensure that it is apparent to the general public that financial decisions made by credit unions and caisses populaires reflect the most prudent and unbiased course of action. Parts of an effective preventive approach are sound business practices and the recognition of responsibilities of directors, managers and auditors.

Legislative changes are proposed to reduce the potential for private gain from dealings which are not at arms length. Directors and management of credit unions and caisses populaires and of leagues and other organizations associated with them, will be required to declare all their interests to their associates, the government and the deposit insurer. Some transactions will be prohibited, such as dealings between credit unions lending to businesses in which a director may have an interest.

Board of Directors

During the past few years, court rulings and other decisions have brought into focus the need for greater communication between boards of directors and their auditors. To facilitate this, it is proposed that the Credit Unions and Caisses Populaires Act be amended to require the establishment of an audit committee for each unit and each league. This committee would review the financial statements of the corporation and report to the full board of directors before its

approval is given. A three person committee is envisaged and the auditor of the unit or league would be entitled to receive notice of every meeting of the audit committee and would be required to attend meetings of the audit committee if requested by a member of that committee.

To avoid potential conflicts of interest, it is further proposed that persons who are employed by credit unions or caisses populaires should not be eligible for membership of league boards of directors.

Bonding and Faithful Performance

Extensive discussions have taken place on the current statutory requirement that officers and employees furnish a faithful performance insurance bond.

The intent of this requirement was to maximize the diligence and faithfulness of officers and employees but it appears to have had a contrary effect. It has encouraged reliance on insurance rather than on the establishment of sound controls and policies within the individual organization. Furthermore, claims are hard to settle because they take years to prove, while costs escalate for a service which is only being purchased because of the statutory requirement. There does not appear to be significant support for this type of coverage and the trend throughout Canada appears to rely on sound internal controls rather than insurance.

It is proposed that the requirement for faithful performance bonding be removed from the Credit Unions and Caisses Populaires Act.

BUILDING FOR THE FUTURE

Having canvassed the key considerations to an overall plan for credit unions and caisses populaires, it is necessary to explore in greater detail the government support program which is an integral part of the overall approach to the regulation and administration of credit unions and caisses populaires. A delineation of the functions of the deposit insurer, government regulators and the leagues will give those involved the clear mandate necessary to successful implementation.

Government Support Program

Because credit unions and caisses populaires are part of a larger co-operative system, troubled units have generally turned to their leagues for assistance. Backing all the credit unions and caisses populaires has been the ultimate security of deposit insurance. The proposed government support program is designed to work with this established pattern, providing assistance through the deposit insurer. The deposit insurer will be modified and revitalized to enable it to perform the required functions in co-operation with leagues and credit unions and caisses populaires.

Fundamental to the government's support program are two basic assumptions:

1) Accumulated deficits should be eliminated as quickly as possible to prevent further losses, and a complete resolution of problem units achieved by 1991.

2) Procedural safeguards and controls are needed to minimize the likelihood of recurring problems.

It is proposed that the five-year support program be structured and funded as follows:

- The Province of Ontario will guarantee a $50-million line of credit to the deposit insurer.

- The deposit insurer will strike an assessment applicable to each credit union and caisse populaire adequate to generate an amount sufficient to repay principal and interest over a five-year period.

- The deposit insurer will approve and authorize the provision of financial support to units with accumulated deficits.

Roles of Leagues, Deposit Insurer and Government Regulators

The existing close working relationship between the government, leagues and deposit insurer will be enhanced to facilitate the application of the support program. The deposit insurer will be adopting the basically conservative stance implicit in its mandate to ensure that problem areas which are liabilities to credit unions and caisses populaires as a whole are eliminated. Leagues will continue to be closely identified with action plans designed to assist units which are experiencing difficulties. In this context, the roles of the various components may be outlined as follows:

Role of Leagues

It is proposed that:

- When a league has appropriate business projections to support the position that a unit should be rehabilitated rather than liquidated, it may, if funds for the purpose are not available from a stabilization fund, approach the deposit insurer for government guaranteed funding.

- Such funding requests and their attendant action plans will be developed initially by the appropriate league in association with the credit union or caisse populaire in question, prior to submission to the deposit insurer.

- The authority for guiding the affairs of a unit which has received or is receiving rehabilitation funds may be delegated by the deposit insurer to a league or other agent, given that such delegation can be withdrawn if results are unsatisfactory.

- The league or other agent shall enter into a legally binding rehabilitation management agreement with each unit to facilitate control by the league or agent over that credit union or caisse populaire.

Role of Deposit Insurer

It is proposed that the deposit insurer:

- review action plans and funding proposals for each unit recommended for rehabilitation.

- approve the course of action to be taken in respect of each unit proposed for rehabilitation.

- advance guaranteed funds and levy all credit unions and caisses populaires for repayment of principal and interest over a five-year period.

- provide deposit insurance, perform the function of liquidator, gather statistics, levy insurance premiums and the funds for repayment of government guaranteed assistance and monitor compliance with action plans established for recovery purposes.

- delegate the administration of action and recovery plans to leagues or other agents as it sees fit.

- acquire assets of units with accumulated deficits and attend to their disposal if necessary.

Legislation will be proposed to enhance the independence and expertise of the deposit insurer's board of directors. An enhanced management team supported by the requisite staff and technology will also be required, as management responsibilities will increase significantly.

Role of the Ministry of Financial Institutions

It is proposed that the Credit Unions and Co-operatives Services Branch of the Ministry of Financial Institutions:

- Review action plans and proposals with respect to units recommended for rehabilitation, and communicate its position to the deposit insurer on matters within its statutory mandate such as corporate governance, bonds of association or other matters requiring the approval of the Director of Credit Unions.

- Continue to fulfill its expanded regulatory mandate to ensure compliance by the credit unions, caisses populaires and leagues with the Credit Unions and Caisses Populaires Act, with a particular emphasis on the monitoring of surplus, loans and investments, and conflicts of interest.

TIMETABLE

Amendments will have to be made to the Credit Unions and Caisses Populaires Act to implement elements of the Program for Change. These required amendments will not delay the immediate implementation of certain of the proposals which do not require legislative change. It is intended that the realignment of the roles of the leagues and the deposit insurer take place as soon as possible and that the necessary steps be taken to make available the guarantees required for the support program.

It is planned that over the next two months, public meetings will be held in a number of centres across the province to discuss the proposals contained in this paper. October 31, 1986 is the deadline for submissions from interested parties. It is anticipated that program implementation will commence by January 1, 1987.

CONCLUSION

The proposals made by credit unions and caisses populaires in the submission, "A Proposal to Strengthen the Credit Union/Caisse Populaire System", coupled with further review and research, have led to the development of this Program for building on the strength of Ontario's credit unions and caisses populaires. It is clear that the existing system, with the support of the government of Ontario, has the strength to develop and prosper during the next five years and at the same time work to resolve those problems which arose in the economic downturn of the early 1980s.

The Program for Change builds on existing organizations and legislative structures. The Program maximizes the expertise already available within the leagues, the credit unions and caisses populaires, the deposit insurer and the regulatory authority. By utilizing the existing organizations and their expertise, the Program can be implemented promptly and effectively.

The successful implementation of the proposals outlined in this paper will depend on the extension of an existing strong co-operative ethic and result in a future of opportunity and continued service for Ontario's credit unions and caisses populaires.

0001S

Un programme de changement

Comment tirer parti de la vigueur des caisses populaires et des credit unions de l'Ontario

Ministère des
Institutions Financières

Août 1986

TABLE DES MATIÈRES

		Page
SOMMAIRE		1
I	**INTRODUCTION**	1
	L'éthique coopérative du système des caisses populaires et credit unions	2
	La capacité financière globale des caisses populaires et credit unions	2
	L'existence de liens communs d'association viables au sein des caisses populaires et credit unions	2
	Une base de caisses populaires et credit unions offrant au public un service diversifié et flexible	3
	L'aptitude à répondre à la diversité des besoins et des capacités à l'intérieur des caisses populaires et credit unions	3
	L'appui actuel de l'assurance-dépôt	4
II	**ÉLÉMENTS CLÉS D'UN CHANGEMENT CONSTRUCTIF**	4
III	**STABILITÉ, CONFIANCE ET CROISSANCE**	5
	Programme de soutien des pouvoirs publics	5
	Capitalisation des pertes cumulées et indemnisation du déficit	5
	Mise en valeur du capital social et de l'excédent	6
	Impact de la fiscalité sur la constitution de l'excédent	7
	Surveillance de l'excédent par les pouvoirs publics, les fédérations et l'assureur-dépôt	8
	Assurance-dépôt	8
	Cotisations perçues par l'assureur-dépôt	9
	Prudence en matière de prêts et de placements	10
	Uniformisation de l'information financière	10
IV	**SERVICE ET PROTECTION DU PUBLIC**	10
	Gestion et prise de décisions	11
	Examens	11
	Liens communs d'association	11
	Conflits d'intérêts et transactions intéressées	12
	Conseil d'administration	12
	Cautionnement et exécution fidèle	13
V	**BÂTIR POUR L'AVENIR**	13
	Programme de soutien des pouvoirs publics	14
	Rôle des fédérations, de l'assureur-dépôt et des autorités de réglementation	15
	Rôle des fédérations	15
	Rôle de l'assureur-dépôt	16
	Rôle du ministère des Institutions financières	17
VI	**CALENDRIER**	17
VII	**CONCLUSIONS**	18

UN PROGRAMME DE CHANGEMENT :
COMMENT TIRER PARTI DE LA VIGUEUR DES
CAISSES POPULAIRES ET DES CREDIT UNIONS DE L'ONTARIO

SOMMAIRE-RECOMMANDATION

Le présent document a pour but d'énoncer une série d'initiatives visant à jeter les bases de l'autocroissance des caisses populaires et credit unions de l'Ontario. Ces propositions comprennent notamment un programme de financement pour venir en aide à l'industrie.

Les représentants des caisses populaires et credit unions ont exprimé des réflexions profondes sur les changements nécessaires à effectuer, dans le cadre d'un document intitulé "A Proposal to Strengthen the Credit Union/Caisse Populaire System". On constate une volonté de changement constructif, fondée sur les antécédents de secours mutuel et les principes coopératifs. Il y a lieu de se pencher sur un certain nombre de questions, et la façon la plus appropriée de procéder aux changements est d'adopter une approche globale et intégrée qui tire parti de l'expérience du passé et des points forts inhérents au système des caisses populaires et credit unions.

Les caisses populaires et credit unions, leurs fédérations, l'assureur-dépôt et les autorités de réglementation peuvent répondre à une large gamme de besoins et à la nature exceptionnelle des caisses populaires et credit unions en s'appuyant sur les compétences de chaque groupe et l'appui financier des bénéfices non répartis détenus dans les caisses populaires et credit unions. Il y a lieu toutefois de reconnaître la nécessité de mettre en place des normes de placement et autres mesures pour réduire les risques de difficultés financières et améliorer l'aptitude du système à faire face à des tendances défavorables, le cas échéant. Il faut, en particulier, insister davantage sur l'accroissement du capital social et de la réserve.

Le document "Un programme de changement : comment tirer parti de la vigueur des caisses populaires et credit unions de l'Ontario" réunit les éléments qui faciliteront un changement constructif et fourniront le cadre du fonctionnement des caisses populaires et credit unions en Ontario. Voici quels sont ces principaux éléments :

- programme de soutien de cinq ans de la part de la province de l'Ontario garantissant un prêt à l'assureur-dépôt jusqu'à concurrence de 50 millions de dollars pour aider au rétablissement de caisses populaires et credit unions;

- éclaircissement de la définition de l'expression "capital social" aux fins du calcul du capital social et de l'excédent et exigences de relèvement des niveaux de capital social et d'excédent au cours d'une période de cinq ans;

- examen de politique du régime fiscal dans la mesure où ce régime compromet la constitution d'un excédent;

- approche de portefeuille prudente et diversifiée en matière de prêts et de placements de la part des caisses populaires, des credit unions et des fédérations, et en matière de prêts consentis par les fédérations à leurs membres;

- nouveau contrôle quant aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts;

- insistance sur une meilleure compétence chez les gestionnaires au sein des caisses populaires et des credit unions; et

- mesures visant à renforcer l'administration des établissements, notamment l'exigence de création de comités de vérification relevant des conseils d'administration des caisses populaires, credit unions et fédérations.

La mise en place du programme de soutien des pouvoirs publics devrait se faire dans le cadre d'une action coopérative des caisses populaires et credit unions, des fédérations, de l'assureur-dépôt et des autorités de réglementation. Les propositions définissent clairement les responsabilités et pouvoirs des intervenants dans le processus de rétablissement.

Le succès de l'application des propositions énoncées dans le présent document repose sur l'élargissement de la vigoureuse éthique coopérative existante et aboutira, pour les caisses populaires et credit unions de l'Ontario, à une perspective de débouchés et de services permanents.

Les pouvoirs publics invitent les intéressés à exprimer leur opinion sur ces propositions, l'application du programme devant commencer d'ici le 1er janvier 1987.

INTRODUCTION

Les caisses populaires et credit unions de l'Ontario ont gagné la confiance de quelque deux millions de membres. Leur histoire se caractérise par l'innovation dans leur rôle d'intermédiaires financiers et par une croissance sensible de leur propre envergure et de leur part du marché. Détenant environ sept milliards de dollars d'actif, les caisses populaires et credit unions couvrent maintenant tout l'Ontario grâce à leurs 859 établissements et à trois associations professionnelles ou fédérations : la Credit Union Central of Ontario, la Fédération des caisses populaires de l'Ontario Inc. et L'Alliance des Caisses Populaires de l'Ontario Ltée. La confiance dans le système a été renforcée grâce à la Société ontarienne d'assurance des actions et des dépôts (SODAD) qui fournit un système d'assurance-dépôt et grâce au cadre de réglementation énoncé dans la Loi sur les caisses populaires et les credit unions et mis en oeuvre sous l'égide de la Direction des caisses populaires, des credit unions et des sociétés coopératives du ministère des Institutions financières.

Comme les autres institutions financières, les caisses populaires et credit unions ont connu à la fin des années 1970 et au début des années 1980 une période de fluctuation marquée des taux d'intérêt et modalités de dépôt. Cette situation a produit dans certaines caisses une accumulation de déficits que les bénéfices ultérieurs n'ont pu éliminer. Dans bien des cas, ces situations ont donné lieu à des interventions de la part des fédérations, des établissements en difficulté eux-mêmes, de l'assureur-dépôt et des autorités de réglementation; dans certains cas, la solution se fait toujours attendre. Les intervenants reconnaissent que les initiatives visant à résoudre les cas en instance devraient faire partie d'une approche globale qui tire parti de l'expérience du passé récent et s'appuie sur ces aspects des caisses populaires et credit unions qui sont au service de l'Ontario depuis le début du siècle.

Les auteurs du document "A Proposal to Strengthen the Credit Union/Caisse Populaire System", représentant la Credit Union Central, La Fédération, L'Alliance, l'Association of Credit Unions of Ontario et Civil Service Co-operative Credit Society Ltd. en leur propre nom et au nom de Hepcoe Credit Union et St. Stanislaus-St. Casimir (Toronto) Parish Credit Union, ont exprimé nombre de réflexions profondes sur la façon d'aborder le

renforcement du système des caisses populaires et credit unions en Ontario. Avec d'autres, notamment le Groupe d'étude Dupré sur les institutions financières de l'Ontario, ils ont créé un climat favorable à un changement constructif et renforcé l'attente d'un effort coopératif capable de réaliser ce changement.

Le temps est venu de jeter les bases d'un avenir solide avec l'aide des caisses populaires et credit unions de l'Ontario. Heureusement, les éléments permettant d'édifier cet avenir sont tous réunis :

L'éthique coopérative du système des caisses populaires et credit unions

On peut tabler sur la tradition d'aide mutuelle et les principes de coopération inhérents à ce secteur de l'industrie pour faciliter une action concertée dans l'examen des problèmes et minimiser les récidives. Il est possible de conjuguer une vision responsable des intérêts à long terme de toutes les caisses populaires et credit unions avec les motifs à plus court terme de ceux qui visent principalement les profits.

La capacité financière globale des caisses populaires et credit unions

Les bénéfices non répartis des caisses populaires et credit unions dépassent nettement les déficits qu'elles ont accumulés. Les caisses populaires et credit unions capables de prêter main-forte pour un redressement sont beaucoup plus nombreuses que celles qui ont besoin d'aide. Ce bilan favorable, réuni à un appui approprié de la part des pouvoirs publics, souligne la faisabilité de la solution coopérative qui est tellement souhaitable sur le plan philosophique.

L'existence de liens communs d'association viables au sein des caisses populaires et credit unions

La participation à une caisse populaire ou credit union repose sur des liens communs d'association, comme le travail dans une certaine industrie

ou l'appartenance à une certaine dénomination religieuse ou la résidence dans un secteur géographique défini. Grâce à ces liens entre les membres, la caisse populaire ou credit union est plus qu'un centre d'opérations monétaires. Le rôle de la caisse populaire dans la culture de la communauté franco-ontarienne en est un vivant exemple. Ces liens augmentent la probabilité de participation des membres qui est tellement essentielle pour l'innovation future et la stabilité financière.

Une base de caisses populaires et credit unions offrant au public un service diversifié et flexible

La diversité qui caractérise les différentes caisses populaires et credit unions de l'Ontario a permis d'offrir à leurs membres un service exceptionnel et précieux. Parmi ces caractéristiques, il convient de citer des heures d'ouverture pratiques, l'implantation dans des régions éloignées, l'aide aux personnes parlant d'autres langues que l'anglais ou le français, des produits de consommation innovateurs qui reflètent les ententes de paiement sur le lieu de travail et l'aide à des groupes communautaires à but non lucratif. Le maintien de la nature extraordinaire des caisses populaires et credit unions assure à l'avenir la prestation de ce genre de services qui a incité leurs membres à rechercher les caisses populaires ou credit unions.

L'aptitude à répondre à la diversité des besoins et des capacités à l'intérieur des caisses populaires et credit unions

Les trois fédérations, l'assureur-dépôt et les autorités de réglementation ont l'habitude de traiter avec un grand nombre de caisses d'une manière qui tient compte de la nature exceptionnelle de chaque caisse populaire ou credit union. C'est une façon de reconnaître qu'il convient d'aborder les établissements ayant besoin d'aide d'une façon personnalisée, taillée à leur mesure. L'expérience acquise dans la pratique de ce genre d'approche revêt une immense valeur. Dans la résolution des cas de déficit, cette souplesse permet des choix pragmatiques et réalistes.

L'appui actuel de l'assurance-dépôt

L'assurance-dépôt est essentielle à la confiance du consommateur. L'impression favorable que le public a des caisses populaires et credit unions de l'Ontario révèle un sens de sécurité et de confiance. L'existence d'un organisme établi pour traiter avec les caisses populaires et credit unions de l'Ontario donne au gouvernement la possibilité d'effectuer des changements opportuns sans devoir procéder à une réorganisation d'envergure. En même temps, elle maintient le filet de sécurité qui protège les dépôts, condition essentielle pour maintenir la confiance du public.

Sur ces bases, il est possible de concevoir un plan qui tienne compte des éléments essentiels du système de caisses populaires et credit unions et réponde à l'attente d'un changement de type coopératif. Les propositions formulées pour un changement de ce genre reposent sur cette approche et utilisent cette base comme un tremplin vers un avenir encore plus vigoureux.

ÉLÉMENTS CLÉS D'UN CHANGEMENT CONSTRUCTIF

Pour répondre à l'attente d'un changement constructif tout en tirant parti des fondements déjà posés par le système des caisses populaires et credit unions de l'Ontario, il y a lieu de s'attaquer à certaines questions fondamentales. Les aspects fondamentaux à traiter sont les éléments qui faciliteront l'implantation d'un programme de changement et fourniront un cadre à l'exploitation à venir des caisses populaires et credit unions.

La présente section met en relief les éléments de réforme décisifs pour le succès d'une approche intégrée de la réglementation et de l'administration des caisses populaires et credit unions de l'Ontario. Ces éléments ont trait aux objectifs de stabilité, de confiance et de croissance dans un climat de protection du public et de maintien du service. La section suivante renferme une description plus détaillée du programme de soutien des pouvoirs publics au rétablissement des caisses populaires et credit unions qui ont accumulé des déficits.

STABILITÉ, CONFIANCE ET CROISSANCE

La stabilité des caisses populaires et credit unions est essentielle à la confiance du public. Cette confiance, à son tour, alimente la croissance de l'institution financière. La synergie entre stabilité, confiance et croissance est le point de mire des propositions destinées à renforcer les bases de la prospérité économique des caisses populaires et credit unions pour diminuer les risques de difficultés à l'avenir.

Programme de soutien des pouvoirs publics

On propose que la province de l'Ontario garantisse un prêt à l'assureur-dépôt jusqu'à concurrence de 50 millions de dollars pour le financement d'un programme de rétablissement de cinq ans à l'intention des caisses populaires et credit unions. Les caisses individuelles, les fédérations, l'assureur-dépôt et les autorités de réglementation auront tous des responsabilités définies pour que le programme réussisse à résoudre les situations justifiant une aide de l'extérieur.

La section suivante décrit en détail le fonctionnement du programme de soutien prévu.

Capitalisation des pertes cumulées et indemnisation du déficit

C'est un usage courant dans l'industrie que, lors de l'acquisition d'un établissement par une caisse populaire ou credit union, le déficit de cet établissement entre dans le bilan de l'organisme fusionné à titre d'actif, qui a reçu le nom de "achalandage". On pense ainsi stabiliser l'établissement en difficulté. Le hic est que ce procédé tend à voiler le fait que l'organisme qui achète a alors un "actif" qui n'a pas de valeur marchande bien définie.

On sait que les pertes cumulées peuvent constituer un obstacle important à l'assainissement des établissements lorsque ces pertes constituent une partie appréciable de l'actif, compliquant par là les propositions de

fusion par suite de leur impact financier défavorable sur l'acquéreur. C'est pourquoi l'on propose d'interdire la capitalisation des pertes, mais d'accorder, dans le cadre du programme de soutien des pouvoirs publics, par l'intermédiaire de l'assurance-dépôt, une indemnisation à la caisse fusionnée lorsque les pertes cumulées sont telles qu'elles compromettent gravement le bénéfice.

Mise en valeur du capital social et de l'excédent

La pierre angulaire de la fermeté permanente d'un système de caisses populaires et credit unions réside dans l'excédent non réparti. On insistera au cours des cinq prochaines années sur l'accroissement d'excédents, au début pour satisfaire les exigences réglementaires voulant que le capital social et l'excédent égalent 5 pour cent de l'actif. Les caisses populaires et credit unions ont endossé la notion d'une accumulation de capital social et d'excédent conçue pour amortir les difficultés en cas de fléchissement économique ou d'éventualités imprévues. On reconnaît généralement que l'excédent peut assurer la stabilité, maintenir la confiance du public et constituer la base d'une solide croissance de l'actif.

Il reste que certains établissements et les porte-parole des caisses populaires et credit unions s'inquiètent de savoir dans quelle mesure l'accumulation d'un excédent risque de limiter la croissance et le paiement de dividendes. L'existence d'un excédent suffisant permet à l'organisme de produire un bénéfice supérieur au profit de ses membres. Il y a donc lieu de signaler que toute réduction des fonds disponibles en vue d'une répartition ne sera que temporaire.

Une croissance désordonnée, sans égard à l'accumulation suffisante d'excédents, ne constitue pas un avantage. La croissance ne doit pas dépasser les niveaux d'excédent nécessaires pour assurer la sécurité et la protection des placements des membres. L'aptitude à constituer un excédent en quantité suffisante repose essentiellement sur le contrôle des frais et des marges.

Certaines des difficultés survenues dans le passé proviennent du manque de précision de la définition de "capital social" renfermée dans la Loi sur les caisses populaires et les credit unions. Il ne doit pas y avoir de doute sur l'intention d'établir des niveaux requis d'excédent et de capital social.

On propose donc, grâce à une modification de la loi, de définir le capital social comme étant constitué par les parts sociales détenues à titre de condition d'adhésion. Ces actions ne pourraient être retirées que si leur détenteur cesse d'être sociétaire et seulement si l'établissement dispose d'un excédent suffisant pour racheter les actions. L'assurance-dépôt ne couvrirait pas les actions qui constituent le capital social.

Impact de la fiscalité sur la constitution de l'excédent

Une des caractéristiques originales des caisses populaires et credit unions est que leurs sociétaires sont aussi tous actionnaires et que le régime fiscal renferme des dispositions particulières qui reconnaissent ce fait. Tandis que dans les compagnies ordinaires les dividendes doivent être versés après déduction de l'impôt, les dividendes versés aux sociétaires sont déductibles aux fins de l'impôt pour la caisse populaire ou credit union, mais imposables à titre d'intérêt au taux d'imposition du membre. Le bénéfice non réparti afin de constituer l'excédent est imposable à un taux particulier plus faible, correspondant à celui qui s'applique aux petites entreprises.

Le gouvernement a pour principe de reconnaître la nécessité de constituer un excédent suffisant dans les délais les plus brefs.

Les représentants des caisses populaires et credit unions déclarent que les règles de l'impôt sur les compagnies risquent encore d'entraver la constitution de l'excédent.

Dans son budget du 24 octobre 1985, le Trésorier de l'Ontario a adopté, lui aussi, le taux fédéral particulier plus faible, applicable aux

bénéfices non répartis d'une caisse populaire ou credit union pour la constitution d'une réserve. Au niveau provincial, cela représente une baisse du taux, soit de 15 1/2 à 10 points.

Il convient d'examiner les règles fiscales pour déterminer la valeur de cet encouragement et d'autres aspects des règles fiscales en vigueur pour déterminer dans quelle mesure elles influent sur l'accumulation d'excédents.

Surveillance de l'excédent par les pouvoirs publics, les fédérations et l'assureur-dépôt

L'assureur-dépôt et les autorités de réglementation ont maintenant une capacité de surveillance nettement améliorée qui peut servir à repérer les établissements qui ont besoin d'aide pour améliorer leur ratio de frais, leurs marges et la rétention d'excédents. L'assureur-dépôt continuera d'être la principale source de données statistiques. Celles-ci seront communiquées aux fédérations pour les aider dans leur tâche d'amélioration des performances.

Dans le cadre de sa fonction de surveillance, le ministère des Institutions financières suivra de près l'accumulation des excédents et ne dispensera des exigences de constitution d'excédents que si un établissement est aux prises avec une situation économique indépendante de sa volonté qui l'empêche d'atteindre les normes prévues.

Assurance-dépôt

L'assurance-dépôt est essentielle au maintien de la vigueur du système et constitue le soutien principal de la confiance des déposants. Elle a pour objet de faire en sorte que le public n'essuie pas de pertes lorsqu'une institution financière ne peut pas être rétablie. L'existence d'une assurance procure à la fois la stabilité et la confiance des déposants; aussi son financement incombe-t-il aux institutions financières qui bénéficient de cette confiance.

On a suggéré que les primes d'assurance-dépôt soient acquittées par les pouvoirs publics pendant une longue période, mais cela serait contraire aux usages reconnus dans les institutions financières de l'Ontario et ne permettrait pas de concentrer le soutien là où il est le plus nécessaire. Un moratoire sur les primes d'assurance-dépôt ne canaliserait pas l'aide vers les caisses populaires et credit unions qui ont besoin d'aide financière, car il aurait le même impact sur toutes les caisses populaires et credit unions, sans égard au besoin.

On propose donc que chaque établissement continue de payer ses propres primes d'assurance-dépôt. Cette attitude correspond à l'esprit de responsabilité coopérative qui a été la marque distinctive des caisses populaires et credit unions.

Cotisations perçues par l'assureur-dépôt

La façon dont les cotisations, perçues par la SODAD avant 1983, doivent figurer dans les bilans des caisses populaires et credit unions a soulevé un certain nombre de questions. Certains établissements ont déjà radié ces cotisations, d'autres les amortissent sur une période de dix ans, d'autres encore étudient diverses façons de les traiter.

On a fait valoir que si les établissements devaient amortir maintenant ces cotisations, il leur serait difficile d'absorber les coûts supplémentaires de l'aide à fournir aux établissements en difficulté. On a également fait valoir que ces cotisations devraient être considérées comme un élément d'actif à perpétuité et qu'elles devraient continuer de figurer comme élément de passif non acquitté, soit par l'assureur, soit par le fonds de stabilisation auquel elles ont été virées. La difficulté est qu'une grande partie de ces fonds ont été engagés ou sont déjà utilisés à des fins de rétablissement. C'est pourquoi les cotisations ne peuvent être remboursées.

On propose donc que les établissements qui font encore ressortir ces cotisations à leur bilan puissent les amortir au cours des cinq années civiles à compter du 1er janvier 1987. Cela facilitera une absorption systématique des frais engagés.

Prudence en matière de prêts et de placements

La diversification des risques est la clé du succès d'une gestion de portefeuille, car elle permet aux établissements de résister aux baisses constatées dans certains secteurs, étant donné que ces baisses auront un effet limité sur l'ensemble du portefeuille de placement.

On propose de modifier la Loi sur les caisses populaires et les credit unions pour que toutes les caisses populaires, les credit unions et les fédérations puissent participer à divers genres de prêts et de placements, dans la mesure où cette participation est assujettie à un contrôle. Il y a lieu d'établir une distinction nette entre prêts et placements et définir des limites visant à restreindre la participation.

Il faut également prévoir dans la loi la question des prêts consentis par les fédérations à leurs membres. Le prêt consenti par les fédérations répond principalement à des objectifs de liquidité. Il y a toutefois lieu de préciser quand il convient de consentir des prêts à des fins de crédit de relais.

Uniformisation de l'information financière

La tâche d'évaluation des progrès réalisés par les caisses populaires et credit unions dans leur ensemble se heurte à une difficulté majeure qui tient au manque d'uniformité de dates d'exercice parmi les établissements. Dans plus de 60 pour cent d'entre elles, la clôture de l'exercice tombe en décembre, alors qu'elle tombe à des dates variées chez les autres.

On propose qu'après une période d'adaptation progressive, on fixe une clôture d'exercice commune.

SERVICE ET PROTECTION DU PUBLIC

La préoccupation primordiale des institutions financières doit être la sécurité des fonds des déposants. Assurer cette sécurité doit être

l'objectif principal de l'élaboration d'un régime global qui tienne compte des nombreux éléments favorables à la protection des déposants. Cela suppose un partage des responsabilités par les caisses populaires et credit unions ainsi qu'une vigilance accrue des autorités de réglementation.

Gestion et prise de décisions

On insistera sur la capacité de gestion et de prise de décisions saines, car c'est là un élément essentiel pour que les caisses populaires et credit unions assurent le service dont leurs membres ont besoin tout en continuant à renforcer l'accumulation des excédents. Les fédérations joueront un rôle de premier plan dans le perfectionnement de la compétence des gestionnaires, mais on continuera d'encourager les établissements eux-mêmes à octroyer la priorité à l'acquisition d'une compétence supérieure en matière de gestion.

Examens

Le ministère des Institutions financières a constitué une forte équipe d'examinateurs capable de jouer un rôle primordial en faisant respecter les dispositions de la Loi sur les caisses populaires et les credit unions et le maintien de saines pratiques commerciales.

Liens communs d'association

Les liens communs d'association confèrent aux sociétaires une relation particulière avec leur caisse populaire ou credit union et créent une atmosphère d'amitié et de simplicité. Le relâchement de ces liens pour embrasser un plus grand nombre de membres risque d'affaiblir cette relation exceptionnelle. Et si le caractère exceptionnel du lien s'estompe, les établissements risquent de perdre la fidélité de leurs membres.

On propose de ne pas affaiblir la notion traditionnelle de liens communs d'association vigoureux, mais de les mettre en valeur comme étant une caractéristique favorable et la raison principale de l'appartenance à une caisse populaire ou credit union.

Conflits d'intérêts et transactions intéressées

Il y a lieu de prendre des mesures pour minimiser les abus résultant de conflits d'intérêts et faire en sorte qu'il soit manifeste pour le grand public que les décisions financières prises par les caisses populaires et credit unions s'inspirent des méthodes les plus prudentes et les plus objectives. Une bonne approche de prévention repose sur de saines pratiques commerciales et sur la reconnaissance des obligations des administrateurs, dirigeants et vérificateurs.

On propose des modifications de la loi visant à réduire les risques d'avantages privés découlant de transactions avec lien de dépendance. Les administrateurs et les dirigeants des caisses populaires et credit unions, ceux des fédérations et autres organismes connexes seront tenus de déclarer la totalité de leurs intérêts à leurs associés, aux pouvoirs publics et à l'assureur-dépôt. Certaines transactions seront interdites, comme les opérations entre caisses populaires ou credit unions qui prêtent à des entreprises alors qu'un de leurs administrateurs peut avoir un intérêt dans lesdites entreprises.

Conseil d'administration

Au cours des dernières années, des décisions judiciaires et autres ont attiré l'attention sur la nécessité d'intensifier les communications entre les conseils d'administration et leurs vérificateurs. Pour y parvenir, on propose une modification de la Loi sur les caisses populaires et les credit unions qui exigerait la constitution d'un comité de vérification dans chaque établissement et dans chaque fédération. Ce comité se pencherait sur les états financiers de la compagnie et rendrait compte de ses conclusions au conseil d'administration en séance plénière avant de donner son approbation à ces états. On envisage la constitution d'un comité de trois personnes, et le vérificateur de la caisse ou de la fédération serait habilité à recevoir un avis de chaque réunion du comité de vérification et serait tenu d'assister aux réunions de ce comité si un membre du comité le demandait.

Pour éviter les conflits d'intérêts, on propose, en outre, que les personnes au service des caisses populaires ou credit unions ne puissent faire partie du conseil d'administration d'une fédération.

Cautionnement et exécution fidèle

De longues discussions ont eu lieu sur l'exigence réglementaire actuelle voulant que les dirigeants et employés fournissent une caution d'assurance d'exécution fidèle de leurs obligations.

Cette exigence a pour objet de maximiser le soin et la fidélité que les dirigeants et employés apportent à l'exécution de leurs tâches, mais il semble qu'elle ait eu un effet contraire. On a eu tendance à s'appuyer sur l'assurance et non sur la création de contrôles et de politiques dans le cadre de chaque organisme. En outre, les revendications sont difficiles à régler parce qu'il faut des années pour fournir des preuves, face à une escalade des coûts relatifs à un service auquel on ne recourt que parce qu'il est imposé par les règlements. Il ne semble pas que ce genre de garantie bénéficie d'un appui considérable, et la tendance dans l'ensemble du Canada semble s'en remettre à de sains contrôles internes plutôt qu'à l'assurance.

On propose d'éliminer l'exigence d'un cautionnement d'exécution fidèle de la Loi sur les caisses populaires et les credit unions.

BÂTIR POUR L'AVENIR

Après cet examen des principaux éléments d'un plan d'ensemble applicable aux caisses populaires et credit unions, il est nécessaire d'explorer de façon plus détaillée le programme de soutien des pouvoirs publics qui fait partie intégrante de la façon globale d'aborder la réglementation et l'administration des caisses populaires et credit unions. La délimitation des fonctions respectives de l'assureur-dépôt, des autorités de réglementation et des fédérations donnera aux participants le mandat précis nécessaire pour une bonne mise en oeuvre du programme.

Programme de soutien des pouvoirs publics

Étant donné que les caisses populaires et credit unions font partie du grand système coopératif, les caisses en difficulté se sont généralement tournées vers leur fédération quand elles ont eu besoin d'aide. Quant à l'assurance-dépôt, elle a constitué la sécurité ultime garantissant la totalité des caisses populaires et credit unions. Le programme de soutien proposé des pouvoirs publics est conçu en fonction de ce modèle établi qui consiste à fournir de l'aide par l'intermédiaire de l'assureur-dépôt. Celui-ci fera l'objet de modifications et d'un nouvel apport vital pour lui permettre de s'acquitter des fonctions requises en coopération avec les fédérations et les caisses populaires et credit unions.

À la base du programme de soutien des pouvoirs publics, on trouve deux hypothèses fondamentales :

1) Il faut éliminer au plus tôt les déficits cumulés pour prévenir de nouvelles pertes et réaliser d'ici 1991 l'assainissement des établissements en difficulté.

2) Des précautions et des contrôles d'ordre administratif sont nécessaires pour réduire au minimum la probabilité de récidive des problèmes.

On propose de structurer et de financer comme suit le programme de soutien de cinq ans :

- La province de l'Ontario garantit une marge de crédit de 50 millions de dollars à l'assureur-dépôt.

- L'assureur-dépôt fixe une cotisation applicable à chaque caisse populaire et credit union et suffisante pour produire la somme nécessaire au remboursement du capital et au paiement de l'intérêt sur une période de cinq ans.

- L'assureur-dépôt approuve et autorise la prestation d'appui financier aux établissements ayant des déficits cumulés.

Rôle des fédérations, de l'assureur-dépôt et des autorités de réglementation

Les relations de travail étroites qui existent actuellement entre les pouvoirs publics, les rédérations et l'assureur-dépôt seront renforcées pour faciliter l'application du programme de soutien. L'asssureur-dépôt adoptera une attitude fondamentalement conservatrice, découlant naturellement de son mandat, pour assurer l'élimination des points délicats qui constituent un passif pour les caisses populaires et credit unions dans leur ensemble. Les fédérations continueront à participer de près aux plans d'action destinés à aider les établissements qui traversent une période difficile. Dans ce contexte, on peut décrire comme suit les rôles des divers intervenants :

Rôle des fédérations

Il est proposé ce qui suit :

- Lorsqu'une fédération a préparé des études économiques et financières étayant la position qu'une caisse doit être rétablie et non liquidée, elle peut, si le fonds de stabilisation ne dispose pas des fonds nécessaires à cette fin, s'adresser à l'assureur-dépôt pour obtenir un financement garanti par les pouvoirs publics.

- La fédération appropriée, en liaison avec la caisse populaire ou credit union en question, mettra d'abord sur pied ses demandes de financement et les plans d'action connexes avant de les soumettre à l'assureur-dépôt.

- L'assureur-dépôt peut déléguer à une fédération ou à un autre agent le pouvoir de guider les affaires d'un établissement qui a reçu ou reçoit des fonds de rétablissement, mais cette délégation peut être retirée si les résultats ne donnent pas satisfaction.

- La fédération ou un autre agent conclura avec chaque établissement une entente de gestion de rétablissement juridiquement exécutoire afin de faciliter le droit de regard de la fédération ou de l'agent sur ladite caisse populaire et credit union.

Rôle de l'assureur-dépôt

Il est proposé que l'assureur-dépôt :

- Examine les plans d'action et les propositions de financement pour chaque établissement recommandés à des fins de rétablissement.

- Approuve la série de mesures à prendre relativement à chaque établissement qu'on se propose de rétablir.

- Avance les fonds garantis et impose toutes les caisses populaires et credit unions en vue du remboursement du capital et de l'intérêt au cours d'une période de cinq ans.

- Fournit l'assurance-dépôt, joue le rôle de liquidateur, rassemble des statistiques, perçoit les primes d'assurance et les fonds servant à rembourser l'aide garantie par les pouvoirs publics et surveille l'exécution des plans d'action mis en place à des fins de rétablissement.

- Délègue aux fédérations ou à d'autres agents, s'il le juge bon, l'administration des plans d'action et de rétablissement.

- Acquiert l'actif des établissements ayant des déficits cumulés et se charge de leur disposition, le cas échéant.

On propose des mesures législatives visant à renforcer l'indépendance et la compétence du conseil d'administration de l'assureur-dépôt. Il faudra également prévoir une équipe de gestion renforcée soutenue par le personnel et la technologie nécessaires à mesure que les responsabilités de gestion augmenteront sensiblement.

Rôle du ministère des Institutions financières

Il est proposé ce qui suit :

- La direction des caisses populaires, des credit unions et des sociétés coopératives du ministère des Institutions financières examine les plans d'action et les propositions touchant les caisses dont le rétablissement est recommandé et communique sa position à l'assureur-dépôt sur des questions relevant de son mandat réglementaire, telles que la gestion des établissements par eux-mêmes, les liens communs d'association et autres questions exigeant l'autorisation du directeur des credit unions.

- La direction des caisses populaires, des credit unions et des sociétés coopératives continue de s'acquitter de son mandat réglementaire élargi pour veiller à la conformité des caisses populaires, credit unions et fédérations à la Loi sur les caisses populaires et les credit unions, tout particulièrement en matière de surveillance de l'excédent, de prêts et placements et de conflits d'intérêts.

CALENDRIER

Des modifications devront être apportées à la Loi sur les caisses populaires et les credit unions pour tenir compte des éléments du programme de changement. Ces modifications requises ne retarderont pas la mise en oeuvre immédiate de certaines propositions qui n'exigent pas de changement d'ordre législatif. Le réalignement des rôles des fédérations et de l'assureur-dépôt doit s'effectuer au plus tôt, et il y a lieu de prendre les mesures nécessaires pour rendre accessibles les garanties requises par le programme de soutien.

On prévoit qu'au cours des deux prochains mois, des réunions publiques auront lieu dans un certain nombre de centres de la province pour y discuter des propositions du présent document. Le 31 octobre 1986 est la date limite du dépôt de mémoires de la part des parties intéressées. On prévoit que l'application du programme commencera d'ici le 1er janvier 1987.

CONCLUSIONS

Les propositions formulées par les caisses populaires et credit unions dans le mémoire "A Proposal to Strengthen the Credit Union/Caisse Populaire System", ainsi qu'une recherche et un examen ultérieurs ont abouti à la mise au point de ce programme visant à tirer parti de la vigueur des caisses populaires et credit unions de l'Ontario. Il est clair que le système actuel, assuré de l'appui du gouvernement de l'Ontario, a la force nécessaire pour se développer et prospérer au cours des cinq prochaines années tout en travaillant à résoudre les séquelles du marasme économique du début des années 80.

Le programme de changement s'appuie sur les structures et organismes législatifs en place. Il tire le maximum de la compétence déjà disponible au sein des fédérations, des caisses populaires et credit unions, chez l'assureur-dépôt et les autorités de réglementation. Si l'on recourt aux organismes en place et à leurs compétence, le programme peut être appliqué avec promptitude et efficacité.

Le succès de l'application des propositions énoncées dans le présent document repose sur l'élargissement de la vigoureuse éthique coopérative existante et aboutira, pour les caisses populaires et credit unions de l'Ontario, à une perspective de débouchés et de services permanents.